

Análisis Crítico de la forma como opera la Autonomía Universitaria en Colombia

Clara Inés Cantor Cárdenas

**Universidad Nacional Abierta y a Distancia
Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios
Maestría En Administración De Las Organizaciones
CEAD José Acevedo y Gómez
Bogotá
2018**

Análisis Crítico de la forma como opera la Autonomía Universitaria en Colombia

Clara Inés Cantor Cárdenas

Mg. Elena Restrepo Álvarez

Directora

**Monografía de compilación o indagación bibliográfica presentada como requisito
para obtener el título de Magíster en Administración de las Organizaciones**

**Universidad Nacional Abierta y a Distancia
Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios
Maestría En Administración De Las Organizaciones
CEAD José Acevedo y Gómez
Bogotá**

2018

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá D. C., Agosto de 2018

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS:

Dedico este trabajo a Dios, por permitirme culminar otra etapa profesional más en la vida y por darme herramientas de lucha en esta vida.

A mi hijo Robinson David quién impulsó mi vida para ser mejor humana cada día.

A mi padre Luis por su apoyo incondicional, pues sin él no habría llegado hasta donde estoy.

A mi madre Matilde quien me enseñó el tesón y el coraje para ser una guerrera en la vida.

A mis hermanas por probarme que puedo ser una buena maestra en las lecciones más simples de la vida, siempre creyendo en mí.

A mi tutora (Elena del Carmen Restrepo Álvarez) y director de programa (Ariel Alfonso Reyes Castro) por alentarme a culminar el proceso formativo, pese a cada tropiezo.

A mí, por entender que solo soy un ser humano dispuesta a aprender, aunque caiga y seguirme levantando.

Resumen

En este trabajo se realiza un análisis crítico de la forma como opera la autonomía universitaria en Colombia, para lo cual se describen los elementos que determinan el alcance que debe tener la autonomía universitaria, se establecen los antecedentes relacionados con el concepto de autonomía universitaria en Colombia y se confronta el alcance previsto por el marco normativo con los antecedentes que reflejan la aplicación que tiene el concepto de autonomía universitaria en Colombia. El trabajo se desarrolla empleando una metodología cualitativa exploratoria, e incluye la revisión de la situación de la autonomía universitaria en México, Estados Unidos, Canadá y Argentina. Dentro de las conclusiones se identificó que, al igual que en los demás países, a pesar de que cada uno tiene su propio marco legal acorde con la situación macroeconómica y social, cada Estado le otorga facultades a las instituciones universitarias para que se autogobiernen de manera autónoma, mientras establece controles orientadas a asegurar unos niveles mínimos de calidad en la formación, la cual también se ve auspiciada por la competencia que existe entre las mismas instituciones.

Palabras clave: Autonomía Universitaria, Colombia, México, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Educación, Autogobierno, Gobierno Autónomo.

Abstract

This paper is a critical analysis of the University autonomy in Colombia is carried out whereby elements are described to determine the scope of itself must have; concept and background of University autonomy are tried on and they are confronted with the scope provided by the regulatory framework and its application in Colombia as well as a deep reflection of the concept. The document develops a qualitative exploratory methodology and it includes the review of University autonomy in Mexico, the United States, Canada and Argentina. It could be identified in conclusions, as in the other countries, according to their legal framework in accordance with the macroeconomic and social context, each State confers on University Institutions the autonomous government to themselves, while establishing controls which are aimed at some minimum levels of quality in education that is also fostered by the competition between the same University institutions.

Key Words: University autonomy, Colombia, Mexico, United States, Canada, Argentina, Education, Self-government, Autonomous government.

Tabla de contenido

	Pág.
Introducción.....	10
1. Selección del Tema	12
2. Problema	14
2.1. Pregunta de investigación	16
2.2. Objetivos de investigación	16
2.2.1. Objetivo general.....	16
2.2.2. Objetivos específicos	16
3. Justificación	18
4. Marco Referencial.....	20
4.1. Antecedentes investigativos	20
4.2. Marco legal	23
4.3. Marco teórico	26
4.3.1. El concepto de autonomía.....	26
4.3.2. Dimensiones de la autonomía.....	28
4.3.3. Elementos para el reconocimiento de autonomía en una sociedad.....	30
4.3.4. La independencia como principio básico de organización del Estado	32

5.	Metodología	36
5.1.	Tipo de enfoque	36
5.2.	Tipo de estudio.....	36
5.3.	Unidad de análisis	37
5.4.	Categoría de análisis	37
5.5.	Procedimiento	37
6.	Presentación y análisis de resultados	38
6.1.	El concepto de autonomía aplicado a las instituciones educativas	38
6.1.1.	Evolución histórica del concepto a nivel internacional.	38
6.1.2.	Algunas definiciones.	40
6.2.	Autonomía universitaria en México, Estados Unidos, Canadá y Argentina.....	42
6.2.1.	El caso de México.....	42
6.2.2.	El caso de Argentina.....	44
6.2.3.	El caso de Canadá.....	47
6.2.4.	El caso de Estados Unidos.....	49
6.2.5.	Rusia y China.....	51
6.3.	Evolución y situación actual en Colombia.....	60
7.	Interpretación	66
8.	Conclusiones	69
	Referencias bibliográficas	72

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Definiciones de Autonomía Universitaria	41
Tabla 2. Estudiantes según el nivel de educación	61
Tabla 3. Total anual invertido en educación en Bogotá (\$Miles)	62
Tabla 4. Universidades públicas y privadas en los departamentos de Colombia	63

Introducción

En este trabajo se realiza un análisis crítico de la forma como opera la autonomía universitaria en Colombia. El problema se aborda teniendo en cuenta que la autonomía universitaria es un mecanismo que contribuye a que las generaciones que se encuentran en su fase de educación superior reciban una formación que sea diseñada sin la influencia del gobierno de turno, garantizando de esta manera su independencia en los contenidos, además de que cumpla con estándares de calidad acordes con las exigencias del mercado laboral.

El objetivo general del trabajo consiste entonces en realizar un análisis crítico de la forma como opera la autonomía universitaria en Colombia. Se trata de una investigación cualitativa y exploratoria; se clasifica como cualitativa porque el método empleado conduce a la comprensión de las cualidades del problema objeto de estudio (Hernández Sampieri, 2010), por lo cual no se acude a métodos cuantitativos o numéricos; a su vez se considera como una investigación exploratoria porque se basa en la exploración o consulta de fuentes secundarias que aportan la información necesaria para el logro de los objetivos. (Fuentes & Álvarez, 2014)

Para el cumplimiento del objetivo del trabajo se presenta en primer lugar el marco de referencia, que incluye el marco legal y el marco teórico, en el que se abordan conceptos como autonomía e independencia, al igual que los antecedentes históricos sobre la autonomía en las instituciones educativas. Posteriormente se analiza la situación de la autonomía universitaria en México, Estados Unidos, Canadá y Argentina; a continuación, se analiza la evolución y la situación actual en Colombia. En los capítulos finales se procede a la interpretación de los hallazgos y a la identificación de las conclusiones.

1. Selección del Tema

En las personas el tema de la autonomía es una preocupación que surge cuando alcanzan determinada edad y desean tomar sus propias decisiones, sin tener que aceptar las que hasta entonces han tomado a nombre de ellos sus padres, sus educadores, sus amigos u otras personas que creen que al hacerlo le están ayudando. Sin embargo, en la medida en que otras personas en lugar de ellos mismos toman las decisiones sobre temas personales o de otro tipo, limitan lo que se conoce como el libre desarrollo de la personalidad, por lo cual, si no hacen algo al respecto, permanecen todas sus vidas sometidos a la voluntad de terceros, quienes no siempre tienen la mejor intención y en cambio pueden orientar sus recomendaciones de acuerdo con sus intereses particulares. (Rovira & García, 2014)

De manera similar a lo que sucede con las personas, algunas instituciones requieren también de autonomía; de alguna forma, la autonomía se puede asimilar a la independencia de poderes, que, cuando opera de manera efectiva, permite que en un Estado el poder ejecutivo no influya o condicione las decisiones que toman el poder legislativo y el poder judicial. Por esa razón, la Asamblea Nacional Constituyente consideró como una necesidad que las instituciones universitarias en Colombia gozaran de autonomía. Tal como lo señala De la Ossa (2016), otras entidades del Estado también gozan de ese carácter, como las Corporaciones Autónomas Regionales, que se encargan de vigilar y proteger el ambiente para evitar que los intereses particulares terminen influenciando en la aprobación o desaprobación de actividades o proyectos que pudieran atentar contra la sostenibilidad.

En el caso de las instituciones universitarias, la autonomía tiene un alcance específico y genera unas implicaciones concretas respecto de la manera que se deben organizar y desarrollar todos los asuntos que puedan verse afectados por la intervención de terceros. Por esa razón, si bien el concepto de autonomía tiene una connotación de carácter general, en este trabajo se partirá de ese concepto para enfocarse en la comprensión de lo que éste implica cuando se aplica a las instituciones universitarias.

Así mismo se revisan los antecedentes reflejados en documentos, informes, investigaciones, libros y demás fuentes secundarias que hayan registrado la forma como se ejerce o se limita la autonomía universitaria en el país. Es decir, que esta parte del trabajo buscará mostrar la realidad de los hechos que ha sido registrada por diferentes investigaciones en relación con la forma como las universidades en Colombia se relacionan con otras instituciones del Estado.

Finalmente, se realiza una triangulación entre lo que se consigna en las normas y procedimientos que establecen el alcance de la autonomía, con la realidad reflejada en las investigaciones descritas en el párrafo anterior. Este ejercicio busca contrastar el deber ser y la realidad práctica, con el objetivo de poder realizar el análisis crítico que se propone como objetivo central del trabajo.

2. Problema

En este capítulo se precisa el problema objeto de estudio, se formula la pregunta de investigación y se exponen las razones que justifican el desarrollo del trabajo.

El tema de la educación es un asunto de interés internacional; tanto así, que el segundo de los Objetivos del Milenio fijados por los países que integran las Naciones Unidas establece que se deberá permitir que la enseñanza primaria universal llegue a todos los niños y niñas de la Tierra, como un derecho humano fundamental, debido a que, en la medida en que se logre, se posibilite el acceso a otros derechos humanos, sean estos culturales, sociales, económicos, civiles o políticos (ONU, 2000). Esta importancia que el organismo multilateral le reconoce a la educación concuerda con los planteamientos que investigadores tan reconocidos como el premio Nobel de Economía Amartya Sen le confiere como herramienta indispensable para construir el capital social que se requiere para que las naciones superen la pobreza, la cual es ante todo la consecuencia de una falta de provisión de las capacidades y derechos de las personas. Es decir, en palabras de Sen, se trata de la provisión de las libertades fundamentales de que disfruta el individuo “*para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar*” (Sen, 2000, p. 114).

En Colombia también se ha reconocido esa trascendencia que tiene la inversión sostenida en educación; es así como la Constitución Política establece, desde su primer artículo, que Colombia es un Estado social de derecho, concepto que se asocia al derecho a la determinación democrática de todo orden estructural en la sociedad y la economía (Rúa, 2013); es decir que la descentralización es otorgada por la Constitución como una forma de

organización administrativa. Así mismo, la Carta Magna también define, por medio de su artículo 69, que en el país se garantiza la autonomía universitaria y que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley, dentro de un régimen especial para las universidades del Estado.

Hasta ahora la historia de la educación en Colombia ha estado enmarcada, básicamente, en un esquema de fortalecimiento de la cobertura y de la calidad, tanto así que los esfuerzos gubernamentales por alcanzar los objetivos de dichas variables se han orientado a la construcción de políticas educativas que consideren, por una parte, la participación de la sociedad y, por otra parte, los elementos académicos necesarios para su consolidación y sostenimiento a largo plazo; en el ámbito nacional se encuentran políticas integrales orientadas a la educación como el Programa Colombia Visión 2019 (DNP, 2004), estructurado en el marco del Plan Revolución Educativa del Ministerio de Educación Nacional (MEN) e integrado al Plan Nacional de Desarrollo, a cargo del Departamento Nacional de Planeación. El plan de desarrollo 2014-2018 le dio continuidad a esta política de Estado, al señalar en el primer artículo de la Ley 1753 (2015) que el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 “Todos por un nuevo país”, tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible.

A pesar de lo anterior, la intervención del Estado en las instituciones universitarias se puede manifestar de diferentes maneras, incluyendo la forma como se financia su operación, los procedimientos a través de los cuales se elige a sus directivos y se toman las

decisiones estratégicas, entre otras situaciones, las cuales también se presentan en otros países de América Latina. (Lamarra, 2015)

Desde el punto de vista de la administración de las organizaciones, el presente trabajo busca realizar un análisis crítico de la forma como opera la autonomía universitaria en Colombia, para dar respuesta a la pregunta de investigación que se formula a continuación.

2.1. Pregunta de investigación

¿Cuáles son los factores determinan la autonomía universitaria en Colombia?

2.2. Objetivos de investigación

2.2.1. Objetivo general

Analizar los factores que determinan la autonomía universitaria en Colombia.

2.2.2. Objetivos específicos

1. Identificar los antecedentes relacionados con el concepto de autonomía universitaria en Colombia.
2. Establecer los factores determinan el alcance que debe tener la autonomía universitaria.

3. Contrastar la situación de la autonomía universitaria en Colombia, México, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Rusia y China el alcance previsto por el marco normativo con los antecedentes que reflejan la aplicación que tiene la autonomía universitaria

3. Justificación

La autonomía que la Constitución le otorga a las entidades universitarias en Colombia tiene el propósito de asegurar su independencia, de manera que la educación que reciben las futuras generaciones no se vea influenciada por los gobiernos de turno (Bernasconi, 2014). De esta forma se busca que las universidades puedan obrar según su criterio, con independencia de la opinión o el deseo de otros y específicamente de los demás organismos del Estado, en las tres ramas del poder público. Sin embargo, el alcance de esa autonomía universitaria debe tener un límite, pues lo contrario supondría un ambiente de caos, en donde los intereses, las necesidades y las expectativas de la sociedad en general terminarían sometidos a los de las universidades. (Aguilera, 2016)

Ante esa convergencia de intereses que se presenta entre el Estado, las universidades y la sociedad en general, se hace necesaria la realización de un análisis crítico de la forma como opera en autonomía universitaria en el país; para poder hacer ese análisis se deben describir, en primer lugar, los elementos que determinan el alcance que debe tener la autonomía universitaria, incluyendo las normas específicas que la definen. Así mismo se necesita conocer los antecedentes relacionados con el concepto de autonomía universitaria en Colombia, a fin de conocer su evolución hasta la situación actual; con base en lo anterior, en el trabajo se procederá a confrontar el alcance previsto por el marco normativo con los antecedentes que reflejan la aplicación que tiene el concepto de autonomía universitaria en Colombia, es decir, revisar hasta qué punto lo que está previsto en las normas sobre autonomía universitaria se aprecia en la realidad cotidiana.

Si bien el impacto de la educación es reconocido tanto por los organismos multilaterales, como por laureados investigadores como el ya citado Amartya Sen (2000), así como el Estado colombiano, ese impacto no necesariamente es positivo, pues una educación de mala calidad contribuye a perpetuar las condiciones de subdesarrollo o atraso de toda una nación. (Izquierdo, et al., 2005). En la medida en que la autonomía universitaria es uno de los elementos que puede contribuir al mejoramiento y/o sostenimiento de la calidad de la educación (Villar, et al., 2016), la presente investigación impacta una de las variables más sensibles para la sociedad en general y para el sistema educativo en particular.

Desde el punto de su contenido, la investigación aborda el tema desde diferentes perspectivas, incluyendo diversos referentes teóricos, el marco legal, los antecedentes históricos, los referentes internacionales, además del análisis de la situación actual del tema en el país. Esta multiplicidad de perspectivas definidas y aplicadas en la metodología permite presentar dentro de las conclusiones unas lecciones aprendidas que permiten reflexionar sobre las implicaciones que tiene la autonomía universitaria para las mismas instituciones que la demandan y defienden.

4. Marco Referencial

En este capítulo se exponen los antecedentes investigativos relativos a la autonomía universitaria, se presenta el marco legal que la regula y se plantean los referentes teóricos que delimitan el alcance de este concepto.

4.1. Antecedentes investigativos

Bernasconi, A. (2014). Autonomía universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la sociedad. *Páginas de Educación*, 7(2), 33-60. El autor estudia la utilidad de la autonomía universitaria, postula y argumenta la relación que existe entre autonomía y legitimidad del gobierno universitario. La publicación incluye una revisión de la relación entre autonomía y libertad académica y confronta la eficacia del gobierno universitario como criterio de su legitimidad.

Como conclusiones señala que la autonomía universitaria es un medio y no un fin, destinado a proteger lo que le da a la universidad su naturaleza como institución social, es decir, la libre búsqueda de la verdad y su libre comunicación. Igualmente señala que esa libertad tampoco se agota en su propia realización, y en cambio se justifica por el servicio que las universidades prestan a la sociedad como instituciones dedicadas a la transmisión, cultivo y creación de conocimiento.

Así mismo señala que las universidades deben estar atentas a escuchar lo que los Estados y los mercados le piden, así como a “*defender la libertad intelectual cuando se vea*

comprometida por tales requerimientos, con flexibilidad para contemplar la posibilidad de nuevas configuraciones de la autonomía” (p.58).

Vázquez, G. (2015). La autonomía universitaria en la disputa por el legado reformista. Universidades, 66. El autor busca pensar la actualidad del legado de la Reforma Universitaria, en el marco de los procesos políticos latinoamericanos. Se hace un recorrido sobre el lugar que ocupó la autonomía universitaria como presunta defensa de ese legado ante el avance de los populismos, y ejemplifica con la historia del peronismo en Argentina. Se sugiere que, en muchas ocasiones de su historia y su actualidad, el peronismo buscó disputar ese legado como parte de su ideario. El autor concluye que la actual discusión sobre autonomía, no pasa tanto por el control de entes administrativos extrauniversitarios, ni por ningún intervencionismo en la propia organización universitaria por parte de un gobierno. El eje de discusión ha pasado más a lo que se entiende por autonomía científica y académica, y por el compromiso que el sistema universitario debe-ría o no tener con estos procesos políticos.

Pérez, P.; Solanas, F.; Martínez, A. (2016). Análisis de los procesos de transferencias de políticas públicas para el trabajo académico: mercantilización vs protección. Universidad de Mar del Plata. Se analizan dos tendencias en la definición y construcción de políticas para el trabajo académico en las últimas décadas; analizan dos dinámicas contrapuestas en la instrumentalización de la acción pública, con base en fuentes documentales. Dentro de las conclusiones se destaca que el desarrollo de mecanismos protección del trabajo académico, impacta sobre la agenda de los órganos de

cogobierno, y acarrea la necesidad de conciliar autonomía y protección. Esta cuestión puede explicar una respuesta de las universidades poco receptiva a pensar la protección del trabajo académico desde dispositivos que a nivel nacional e internacional han alcanzado un alto nivel de desarrollo. Los cambios en el trabajo académico y el desarrollo de una concepción de derechos para el trabajo docente en la universidad, van a poner en cuestión la tensión entre “convenio y cogobierno-autonomía”, para dar razón de la implicación entre estos aspectos.

Michellini, G.; Acosta, F.; Ettlin, M. (2017). Modalidades de cooperación internacional universitaria en el contexto de la internacionalización de la educación superior argentina. Aportes para la Integración Latinoamericana, 23. El trabajo analiza los aspectos jurídicos – institucionales de la cooperación internacional universitaria con el objetivo de presentar las modalidades que puede asumir en el entorno iberoamericano, desde el análisis del caso argentino. La metodología aplicada fue el análisis sistemático de documentos normativos nacionales y recomendaciones de organismos internacionales. El trabajo concluye que en el entorno iberoamericano predominan las acciones promovidas por los Estados antes que, por las universidades de forma autónoma, aunque la Ley argentina prevé la autonomía de las instituciones universitarias en la dimensión académica. Por lo tanto, cabe suponer que, en ese entorno, los Estados retienen un rol relevante en la promoción de la cooperación universitaria y ofrecen ámbitos de acción para las instituciones universitarias y sus miembros.

De Diego Alonso, J. (2017). Los peajes de la autonomía universitaria. Revista española de control externo, 19(56), 159-196. En este artículo se abordan algunos de los

problemas que son consecuencia directa de la autonomía universitaria y de la distribución de competencias diseñada por el legislador estatal de España para su salvaguarda. El trabajo es desarrollado empleando la metodología de análisis de las normas vigentes en ese país en materia de autonomía universitaria e incluye una discusión sobre la autonomía presupuestaria, reflexiones sobre la exclusión de los sectores público estatal y autonómico, la falta de uniformidad de estructuras presupuestarias y de normas presupuestarias y contables, razonamientos sobre las deficiencias en la actividad y en la regulación del control interno universitario. El autor concluye que La mayor parte de las deficiencias evidenciadas por las instituciones públicas de control externo en sus informes de fiscalización, no son consecuencia de situaciones esporádicas e individualizadas de algunas universidades públicas, sino que se perpetúan en el tiempo y afectan a todas esas universidades, por cuanto están ligadas a la distribución de competencias diseñada por la legislación para garantizar el respeto de la autonomía universitaria, y al uso inadecuado que las comunidades autónomas y las universidades han hecho de las competencias atribuidas.

4.2. Marco legal

Los referentes constitucionales y legales a través de los cuales se da soporte jurídico y marco legal al proyecto de descentralización son los siguientes:

- Artículo 1^o de la Constitución Política de Colombia: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. La

descentralización es una atribución otorgada por la Constitución como una forma de organización administrativa.

- El artículo 69 de la Constitución establece: “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”.
- El artículo 210 de la Constitución señala: “La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.”
- La Ley 489 de 1998, Estatuto de la Administración Pública, en materia de descentralización, contiene las siguientes disposiciones:
 - El artículo 7° establece lineamientos sobre los cuidados que se deben tener en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales.
 - El artículo 8° señala que la desconcentración “es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.”
 - El artículo 9° indica que las autoridades administrativas podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias y que los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.
 - En el artículo 10° se señalan los requisitos de la delegación. En el acto de la delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

- El artículo 6° de la 30 de 1992 en su ordinal g indica que son objetivos de la Educación Superior y de sus instituciones promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades.
- El artículo 28° ley 30 de 1992 establece que la autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.
- El artículo 29° ley 30 de 1992 indica que la autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:
 - Darse y modificar sus estatutos.
 - Designar sus autoridades académicas y administrativas.
 - Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.
 - Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.
 - Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.
 - Adoptar el régimen de alumnos y docentes.
 - Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Parágrafo. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a

través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).

- Según el artículo 57^o ley 30 de 1992, las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

4.3. Marco teórico

4.3.1. El concepto de autonomía.

La Real Academia Española (2017) define autonomía como la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

En el caso del que se ocupa este estudio se realizar un análisis crítico de la forma como opera la autonomía universitaria en Colombia. Es claro que, independientemente de la conclusión que arroje este estudio, en todo caso no se trata de entes soberanos, por cuanto al menos están sometidos a la constitución y a la ley, es decir, volviendo a la definición indicada arriba, las instituciones universitarias no tienen la potestad de emitir normas que vayan en contradicción con las leyes y decretos que emiten el Congreso de la República o con la Constitución Nacional.

En esta materia, el artículo 69 de la Constitución establece que en Colombia se garantiza la autonomía universitaria y las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Así mismo, el artículo 76 establece que la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de

televisión estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. En relación con la Fiscalía General de la Nación se establece en el artículo 249 que forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal; algo similar ocurre con la Contraloría, de acuerdo en el artículo 267 pues la constitución la define como una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. En relación al Banco de la República también la Constitución precisó que estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. En relación con las corporaciones autónomas regionales la situación no ha sido igualmente clara dado que la Constitución estableció como una de las funciones del Congreso reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía. Esa función que la Constitución le asignó al Congreso se ha materializado a través de unas leyes.

Al hacer este análisis resulta importante diferenciar el concepto de autarquía, que es conocido como la administración en base a normas generales que son dictadas por el o los niveles superiores. La autonomía es un concepto de la filosofía y la psicología evolutiva que expresa la capacidad para darse normas a uno mismo sin influencia de presiones externas o internas. Se opone a heteronomía y es sinónimo de autodeterminación y de auto organización. (Molina, 2014)

A la hora de evaluar la autonomía de una organización es necesario tener presente el concepto de *autonomía funcional*, que es una potestad próxima a la autonomía organizativa, en tanto concede a un órgano la posibilidad de regular su funcionamiento interno al margen

de cualquier interferencia exterior que pudiera encaminarse justamente a impedir su adecuada funcionalidad. (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, 2012)

4.3.2. Dimensiones de la autonomía.

Este concepto tiene diferentes dimensiones, por lo que se habla de autonomía administrativa, financiera y normativa, aunque todas están interrelacionadas y son interdependientes. Christensen y Laegreid (2014) señalan que la autonomía administrativa ha adquirido un creciente interés debido a que el modelo de la nueva administración pública le otorga primacía a las normas y los valores económicos, es una administración profesional que permite mayor control activo, visible y discrecional, ejercido por personas que tienen libertad para administrar, cuentan con normas explícitas de rendimiento y hacen mayor énfasis en su control, en donde se aplican técnicas de administración propias del sector privado.

Por su parte, Montescaro define la autonomía administrativa como “la capacidad que tiene cualquier institución para gestionar y resolver los asuntos propios de su competencia y organización interna, sin la intervención de otras instituciones o intervención de autoridades, contando con facultades normativas para regular esos temas” (2009, p. 6). En un ambiente de autonomía administrativa, el ente descentralizado tiene la facultad de actuar por sí mismo y administrarse a sí mismo. La autonomía administrativa genera la flexibilidad necesaria para la adecuación de la estructura orgánica y funcional de la institución durante sus diversas etapas de desarrollo. Adicionalmente, se requiere para poder incorporar ajustes a la estructura organizacional de la misma institución, definir

políticas relacionadas con la administración de recursos humanos y fijar políticas salariales de acuerdo con los objetivos institucionales.

Entre tanto, Campos (2008) define la autonomía administrativa como el margen efectivo de maniobra de que disponen las entidades para tomar decisiones imparciales orientadas por su cometido último y que no reflejen ningún interés político o económico específico. López (2011) propone una definición de autonomía basada en su propósito de crear instituciones capaces de tomar sus propias decisiones sin la intervención de ninguna otra entidad del Estado.

La dimensión de autonomía financiera es descrita como la capacidad que tiene una institución de disponer de los recursos propios necesarios para cumplir con las funciones que la ley le impone (López, 2014). También se puede originar en la obtención o asignación de un fondo de financiamiento operacional que una entidad puede manejar libremente a través de su autoridad correspondiente (Christensen & Laegreid, 2014). En la medida en que la institución alcance un adecuado nivel de autonomía financiera y autonomía funcional o administrativa se hace viable el ejercicio de su competencia de decisión.

En términos de González et al (2015), la autonomía financiera hace referencia a que la entidad logre tener capacidad para tener los recursos económicos suficientes para resolver las necesidades prioritarias que implican el ejercicio de su actividad. Peña y Bohórquez (2012), refiriéndose a la autonomía municipal, la definen como la capacidad del municipio de cubrir el gasto corriente con ingresos propios, o la autosuficiencia del municipio para financiar al menos su gasto básico de operación.

De la Peña (2013) en su análisis sobre los principios que limitan la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en España, plantea que “la autonomía financiera debe traer anexa la autonomía normativa, es decir, la capacidad de los entes territoriales de dictar normas, que ordenan su actividad en el ámbito de sus competencias reconocidas” (p.248), dado que no es posible la existencia de una verdadera autonomía financiera sin una autonomía normativa que permita legislar, y por tanto, decidir sobre la sustancia de la actividad financiera que desarrollan las Comunidades Autónomas. Como consecuencia de lo anterior, la autonomía financiera supone libertad para obtener ingresos, libertad para realizar gastos y libertad para elaborar un presupuesto propio.

4.3.3. Elementos para el reconocimiento de autonomía en una sociedad.

El estudio de los elementos que a nivel internacional se consideran necesarios para establecer si un organismo goza o no de autonomía arroja los siguientes resultados. *"La autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material"* (Sabsay, et al., 2013). En otras palabras, el nivel de gobierno que la posee puede autogobernarse y dictar sus propias normas.

En primer lugar, quiere decir esto que para que un ente pueda considerarse autónomo debe contar con la posibilidad de generar sus propias normas o estatutos; de esta manera, lo que ella decida en esta materia no debe estar sometida a aprobación, revisión o control por parte de otra autoridad. En segundo lugar, la facultad de elegir sus propias autoridades implica la posibilidad de escoger a los operadores que ejecutarán sus planes con las

orientaciones y prioridades que se determinen, obviamente con sujeción a lo que establezcan los organismos internos de control, pero sin someterlos a la opinión de terceros; se entiende que la remoción de dichas autoridades también es potestativa de la entidad autónoma y por lo tanto es ella quien juzga y evalúa la gestión de las personas investidas con el poder propio de tales designaciones.

En cuanto a la facultad de administrarse a sí mismas, implica que las organizaciones autónomas pueden crear sus propios planes de desarrollo, elaborar y ejecutar sus presupuestos, adelantar los procesos de contratación que requieran para su actividad, adquirir y vender activos y pasivos, administrar los recursos económicos, contratar y en general llevar a su consecución todo tipo de actividades tendientes a lograr su objeto social, sin que tales actividades deban estar sometidas a estudios previos o a la aprobación de otras autoridades.

Análisis especial merece la relación que tienen los entes autónomos respecto de los entes de control tales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y que tienen un capítulo determinante y especial dentro del ordenamiento constitucional; asimismo, de los organismos propios de gobierno definidos por la ley, como sus consejos directivos, además, por supuesto, de la función de control que eventualmente cumpla el Congreso respecto de ellas, así como las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia en cuanto a la materia les competa.

Ugalde (2015) se refiere a la dimensión normativa de la autonomía como la facultad de las instituciones para expedir las normas que las rigen, es de decir la facultad de los organismos para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de

normas relacionadas con su organización y administración internas. Este mismo autor emplea el término autonomía de funcionamiento como una combinación de los otros tipos de autonomía, “implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa” (p. 257).

4.3.4. La independencia como principio básico de organización del Estado

El concepto o principio de independencia se aplica en diferentes instancias en las que se considera como elemento indispensable para posibilitar la funcionalidad de un determinado sistema. Así, por ejemplo, de acuerdo con van Arcken (Van Arcken, 2014), la independencia judicial es por lo general utilizada para identificar la relación que tiene la judicatura con los demás órganos del poder público y se considera que un juez es independiente cuando sus decisiones no son permeadas por la influencia y el control de alguien. Independientemente de los resultados que el sistema judicial ha logrado en Colombia, puede afirmarse que serían peores si los altos tribunales tuvieran dependencia estructural del poder ejecutivo o del poder legislativo, pues la aplicación de la justicia se vería en ese caso sometida a los intereses del poder del cual dependieran.

La independencia supone la desvinculación de las partes, y en el caso del sistema judicial, la independencia exige que el juez no tenga relación con alguna de las partes en litigio, o no está bajo su control o influencia, basándose en la idea de imparcialidad en sus decisiones. Adicionalmente, esa independencia incluye la autonomía individual que debe

tener el juez en su relación con otros colegas o el poder de un juez sobre otro, a no ser que se trate de respetar el precedente judicial. La tercera noción, de acuerdo con van Arcken (2014), tiene que ver con la insularidad política, referente a la independencia de la judicatura de las instituciones políticas y del público en general, dado que la naturaleza de la función judicial consiste en decidir lo que es justo y no elegir la mejor política ni adoptar la determinación que más desea el público.

Al respecto, Luna (2013) advierte que la independencia conlleva una dimensión personal o subjetiva y otra institucional; es decir, no basta con que la institución sea independiente, así como tampoco es suficiente con que el sistema judicial sea independiente de los demás poderes del Estado. Es necesario, además, que el juez sea también independiente al igual que el funcionario de las universidades, es decir, que a nivel personal sus decisiones no se sientan limitadas por su condición personal como empleado.

Sobre este mismo paralelo entre la independencia del sistema judicial y lo que sería la independencia en las universidades, Linares (2013) enumera algunos elementos que se constituyen en garantía de esa independencia; tales elementos son las garantías protectoras de la imparcialidad, la insularidad, la independencia interna, la autonomía funcional o estructural, y la validez y ejecutoriedad de las resoluciones. Dentro de las garantías protectoras de la imparcialidad, se incluyen en el sistema judicial el hecho de que la recusación o excusación por motivos personales, la fijación de salarios suficientes para llevar una vida digna y la prohibición de ejercer actividades lucrativas, como elementos que tienden a que los funcionarios no tengan preocupaciones por las repercusiones personales

que pudieran desprenderse de decisiones que resultaran contrarias a los intereses de terceros.

En cuarto a la insularidad como elemento determinante de la independencia judicial, se refiere a la selección por méritos, la inamovilidad, la inmunidad, la intangibilidad del sueldo, la prohibición de tener afiliación política partidista, y el hecho de que las decisiones judiciales solo puedan ser revocadas por otro juez (Linares, 2013). Estos aspectos son los que aseguran que el sistema judicial tenga su propio sistema de gobierno, aspecto que también podría incluirse al momento de definir el esquema de independencia de las universidades, de manera que sus decisiones se ajusten a un sistema que, a pesar de ser independiente, cuente con un marco de referencia que se constituya en una garantía para las personas y entidades a las cuales afecten las decisiones tomadas.

La independencia interna, por su parte, se refiere a que los jueces inferiores no deberían ser juzgados por sus superiores sino por un sistema disciplinario que no tiene competencia jurisprudencial, y que el juez superior debe resolver asuntos en el marco de su competencia material y temporal, en su jurisdicción (Linares, 2013). Así mismo las universidades deberían también contar con este tipo de independencia, de manera que la esencia técnica de sus decisiones no se vea influenciada por asuntos disciplinarios.

El siguiente elemento de independencia estudiado por Linares (2013) es la autonomía funcional o estructural, y hace referencia en el sistema judicial a que el poder legislativo no puede crear o suprimir órganos o competencias cuando convenga políticamente, que el alcance de su jurisdicción esté garantizado por los Constitución y que su alcance sea suficientemente amplio, además de que administre su propio presupuesto.

Así mismo, las universidades requieren para funcionar de manera independiente, el desarrollo de un marco legal que permita resolver las limitaciones y que puedan administrar su propio presupuesto, de manera que no dependan de otras estructuras del Estado para operar, aunque lo haga dentro de un marco legal claro y limitante de su autonomía.

Por último, Linares (2013) se refiere a la validez y ejecutoriedad de las resoluciones judiciales, lo que incluye que las decisiones judiciales no puedan ser desconocidas por quienes deban ejecutarlas, que el poder ejecutivo no pueda desconocer lo resuelto por un juez empleando actos posteriores, y que las decisiones judiciales se presumen válidas salvo que exista prueba en contrario.

La propia Corte Constitucional ha definido la independencia, en el caso del poder judicial, en los siguientes términos:

La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. (Sentencia C-037, 1996)

Si a esa definición simplemente se le cambia la administración de justicia por el ejercicio de la actividad universitaria, se encuentra que también en estas instituciones no deben verse sometidos a presiones, insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos parte de terceros.

5. Metodología

A continuación, se define la metodología empleada para el desarrollo del trabajo, incluyendo el tipo de enfoque empleado, el tipo de estudio desarrollado, la unidad de análisis, las categorías asociadas a esa unidad y el procedimiento de análisis que se siguió para el desarrollo de los objetivos.

5.1. Tipo de enfoque

Dados los objetivos del trabajo, se emplea un enfoque cualitativo, dado que, de acuerdo con Hernández Sampieri (2010), este enfoque permite profundizar en la comprensión de las cualidades del problema objeto de estudio, que en este caso es la forma como opera la autonomía universitaria en Colombia.

5.2. Tipo de estudio.

El estudio tiene un enfoque descriptivo. En la primera fase se realiza la descripción de los elementos determinantes del alcance de la autonomía universitaria y la construcción de los antecedentes relacionados con este concepto en Colombia. A su vez, la fase analítica corresponde al estudio comparativo de la situación de la autonomía universitaria en México, Estados Unidos, Canadá, Argentina y en algunos países de Asia, mientras que la fase comparativa se refiere a la confrontación del alcance previsto por el marco normativo

con los antecedentes que reflejan la aplicación que tiene el concepto de autonomía universitaria en Colombia.

5.3. Unidad de análisis

La unidad de análisis es la autonomía universitaria en Colombia.

5.4. Categoría de análisis

Las categorías de análisis son la independencia, la autonomía administrativa, la autonomía financiera, la autonomía normativa, que incluye la posibilidad de generar sus propias normas o estatutos y la facultad de administrarse a sí mismas.

5.5. Procedimiento

El procedimiento de análisis empezó con la determinación del alcance del concepto de autonomía aplicado a las instituciones educativas; esta primera etapa incluyó la revisión de la evolución histórica y posteriormente la presentación de algunas definiciones. La segunda etapa consistió en la revisión de la autonomía en los países tomados como referencia, a saber, México, Argentina, Canadá, Estados Unidos, Rusia y China. Por último, la tercera etapa consistió en la revisión de la situación actual de la autonomía universitaria en Colombia.

6. Presentación y análisis de resultados

Este capítulo consta de tres bloques o fases; en el primero se expone el concepto de autonomía aplicado a las instituciones educativas, en el segundo se presentan los referentes internacionales de la autonomía universitaria en diferentes países, y en el tercero se estudia la evolución y la situación actual de la autonomía universitaria en Colombia.

6.1. El concepto de autonomía aplicado a las instituciones educativas

6.1.1. Evolución histórica del concepto a nivel internacional.

Sus raíces históricas se remontan a la *Authentica Habita* (Bolonia, 1158), que eximía a los estudiantes y profesores de los peajes y los impuestos y los protegía contra la justicia indebida, y *Parens Scientiarum* (París, 1231), que reconoció el derecho de la universidad como una corporación para otorgar títulos (Guruz, 2015). El primero era un edicto de un emperador; el segundo era un toro papal. Tales toros y edictos proporcionaban privilegios y apoyo y estipulaban las condiciones detalladas bajo las cuales las instituciones y los maestros podían operar y funcionar-incluyendo programas, requisitos de graduación y promoción, bibliotecas, instalaciones y códigos de conducta. El precio de buscar protección, apoyo financiero y legitimidad de una autoridad externa era la rendición de cuentas.

Con el tiempo, el estado-nación suplantó al Vaticano y al emperador / rey / príncipe como autoridad externa. Según Peter Scott (2012), la universidad moderna y los sistemas

de educación superior actuales son creaciones del estado-nación desde finales del siglo XIX.

Dos modelos emergieron con el advenimiento del estado-nación. La Universidad de Francia de Napoleón (1806) fue, en efecto, un sistema de educación nacional que reemplazó a todas las universidades de Francia y las tierras ocupadas. Wilhelm Von Humboldt se encargó de revivir las universidades alemanas tras la derrota de Napoleón. Sus opiniones sobre la estructura de la universidad se expresan colectivamente como libertad de enseñanza (*Lehrfreiheit*), libertad de aprender (*Lernfreiheit*) y unidad de enseñanza e investigación (*Einheit von Forschung und Lehre*). Muchos de los puntos de vista de Von Humboldt fueron considerados utópicos, y fue despedido. Estos, sin embargo, formaron la base no sólo para la moderna universidad de investigación, sino también, según muchos, el concepto moderno de libertad académica (Guruz, 2015). Aunque todavía carece de una definición universalmente aceptada, la libertad académica es ampliamente considerada como un atributo inviolable de la universidad moderna y está completamente interiorizada en Occidente.

Desde principios del siglo XIX, las burocracias estatales en Europa continental asumieron un papel "regulador", regulando de hecho todos los aspectos de las actividades universitarias. Así, la autonomía universitaria llegó a definirse como los poderes relativos de la academia y de la burocracia estatal en la toma de decisiones respecto a las actividades de la universidad. Fuera del mundo anglosajón, el mercado y la sociedad no eran actores significativos entonces. (Marsiske, 2015)

Durante siglos, los criterios para la autonomía universitaria permanecieron esencialmente sin cambios. En 1965, la Asociación Internacional de Universidades definió la autonomía universitaria como la autoridad para tomar decisiones con respecto a: quién enseñará, qué se enseñará, quién será enseñado, quién se graduará y qué se investigará -con sólo una referencia superficial a asuntos financieros. Evidentemente, esta definición no es fundamentalmente distinta de la que encarna *Parens Scientiarum*.

6.1.2. Algunas definiciones.

La autonomía se define como dejar el derecho de administración a los individuos o instituciones. En 2009 y 2011, Inglaterra, Estonia, Irlanda y Finlandia fueron los cuatro países más importantes en el último proyecto de la Unión Europea, el cual fue estudiado en cuatro categorías principales: organización, finanzas, personal y autonomía académica. "Cuadro de mando de autonomía". Turquía estaba en la línea media o final de la lista. En el contexto de la política europea, se cree que la autonomía universitaria está relacionada con el desempeño de las instituciones individuales (Estermann & ve Nokkala, 2013). Muchos países han hecho reformas de gobernanza y financiamiento en las que la autonomía ha sido un enfoque importante debido a los cambios recientes en la educación (Bladh, 2012)

La adaptabilidad global y la competitividad de las instituciones en la educación superior dependen de la capacidad de estas instituciones para decidir sus objetivos estratégicos, la oferta de programas y la asignación y composición de su financiamiento (Sporn, 2011). El discurso del Proceso de Bolonia enmarca la autonomía universitaria como precondition de la competitividad y el atractivo de la educación superior europea (Nokkala,

2012). Turquía, negociando con la Unión Europea sobre la plena adhesión desde 2005, ha estado haciendo reformas bajo el título de educación y cultura. En este estudio, se hicieron comparaciones entre organización, finanzas, personal y autonomía académica de las universidades entre Turquía y los países europeos más valorados, como Inglaterra, Estonia,

Tabla 1. Definiciones de Autonomía Universitaria

Autonomía Organizacional	Autonomía Financiera	Autonomía de Personal	Autonomía Académica
Procedimiento de selección de director ejecutivo	Duración y tipo de financiación pública	Capacidad para decidir sobre los procedimientos de contratación (personal académico superior / personal administrativo superior)	Capacidad para decidir el número total de estudiantes
Criterios de selección para el jefe ejecutivo	Capacidad para mantener el excedente	Capacidad de decidir sobre los salarios (personal académico superior / personal administrativo superior)	Capacidad para seleccionar estudiantes
Despedida del jefe ejecutivo	Capacidad para pedir dinero en préstamo	Capacidad para decidir sobre los despidos (personal académico superior / personal administrativo superior)	Capacidad de introducir programas
Mandato del jefe ejecutivo	Capacidad de poseer edificios	Capacidad para decidir sobre las promociones (personal académico superior / personal administrativo superior)	Capacidad de terminar los programas
Inclusión y selección de miembros externos en los órganos de gobierno	Capacidad para cobrar tasas de matrícula para estudiantes nacionales / de la Unión Europea		Capacidad de elegir la lengua de instrucción
Capacidad para decidir sobre las estructuras académicas	Posibilidad de cobrar tasas de matrícula para estudiantes no comunitarios		Capacidad de seleccionar los mecanismos de aseguramiento de la calidad y los proveedores
Capacidad para crear entidades jurídicas			Capacidad para diseñar contenido de programas de grado

Fuente: Asociación Universitaria Europea (2011)

Irlanda y Finlandia, a la luz de los últimos proyectos de EUA. Los resultados se discutieron de acuerdo con los datos obtenidos de la Comisión Europea Informe sobre el proceso de Bolonia en 2012 en términos de competitividad de las universidades. La Asociación Universitaria Europea (EUA, 2011) describe el estado de autonomía en las cuatro dimensiones de la autonomía universitaria en los sistemas de educación superior en la Tabla 1.

6.2. Autonomía universitaria en México, Estados Unidos, Canadá y Argentina

6.2.1. El caso de México.

De acuerdo con Narro et al, (2009), la noción de autonomía universitaria fue esbozada desde que presentó la iniciativa para crear la Universidad Nacional, cuando se argumentó que la enseñanza superior, al igual que la ciencia, no tiene otra ley que el método, lo cual debe estar por fuera del alcance del gobierno. A nivel legal, el concepto se plasmó por primera vez en 1929 al emitirse la Ley Orgánica. *“La idea de la autonomía universitaria estaba muy presente en el ambiente de esos años, tanto por la irradiación del movimiento de Córdoba como por la movilización de los estudiantes y la organización de congresos tanto latinoamericanos como nacionales”* (Narro, et al., 2009, p. 71).

La Ley Orgánica fue promulgada en un ambiente de convulsión nacional, originada en 1928 por el asesinato de Álvaro Obregón, militar, político y expresidente de ese país, lo que condujo a convocatoria de elecciones presidenciales, creación de partidos políticos, levantamientos civiles y diferentes movimientos políticos y militares. En esas

circunstancias se reconoció una mayor autonomía a la universidad, empezando por la elección del rector de la Universidad Nacional directamente por el Consejo Universitario sin intervención del gobierno. Sin embargo, la misma ley recortaba la autonomía económica, otorgándole recursos por una única vez; mediante este mecanismo de presión económica el Estado intentaba promover una orientación socialista de la educación, y con ese propósito llegó a reformarse la Constitución en el año 1934. (Rikap, 2017)

Sólo en 1945 la reforma a la Ley Orgánica precisó los mecanismos institucionales a través de los cuales se le otorgó estabilidad a la Universidad, creando la Junta de Gobierno y fortaleciendo el equilibrio entre los cuerpos colegiados para la toma de decisiones y la fijación de normas internas (Pérez, 014). Progresivamente el Estado ha reconocido que el atributo de la autonomía es un requisito para la eficaz realización de las labores investigativas, docentes y de difusión de la cultura. A pesar de las tensiones y conflictos internos y externos, *“los principios de la autonomía han hecho posible preservar a la Universidad como un espacio plural donde predomina la diversidad de pensamiento y el respeto a las diferencias, y en donde las soluciones para los problemas de la Universidad son decididas por los propios universitarios”*. (Narro, et al., 2009, p. 72)

El artículo tercero de la Constitución de 1980 no otorgó autonomía a las universidades públicas, la cual ha sido conferida en las leyes orgánicas; sin embargo, ese artículo reconoce la autonomía universitaria y la consagra en el máximo nivel jurídico de México. Al mismo tiempo, fija como objetivos de las universidades públicas los de educar, investigar y difundir la cultura, para lo cual señala dentro de esas funciones:

El desarrollo de todas las facultades, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia, la laicidad, la cientificidad y la lucha contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Así mismo se incluye la democracia como sistema de vida, la comprensión de los problemas nacionales, la convivencia basada en el respeto a la dignidad de la persona y el interés general de la sociedad, así como en los ideales de fraternidad e igualdad de todos los hombres, sin privilegiar razas, grupos, religiones, sexos o individuos. (Narro, et al., 2009, p. 73)

6.2.2. El caso de Argentina.

A partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 de 2006, en Argentina los diputados del Congreso de la Nación comenzaron a trabajar en la elaboración de proyectos para una nueva Ley de educación Superior que reemplace a la actual Ley 24.521 de 1995. Los proyectos presentados por bloques oficialistas y de la oposición desarrollan ejes temáticos sobre autonomía, gobierno, regulación, evaluación, acreditación y financiamiento. De acuerdo con Mollis (2014), a lo largo de la historia de las universidades de ese país se pueden diferenciar al menos tres etapas distintas de las transformaciones producidas como consecuencia de la aplicación de la legislación sobre educación.

La primera etapa, denominada Fundacional Reformista, comprendida entre 1613 y 1970 se distingue por la creación de universidades que configuraron el sistema universitario heredero del Movimiento Reformista. Vino después la etapa de Expansión Universitaria, que tuvo lugar entre 1971 y 1990 y durante ésta se consolidaron tanto universidades nacionales, como otras privadas tradicionales. Finalmente, se señala la etapa de Expansión Privatista entre 1991 y 2007, regulada por la actual Ley Universitaria 24.521, y “*durante la*

misma se crearon nuevas universidades públicas y privadas, e institutos universitarios públicos y mayoritariamente privados, con un modelo organizacional alternativo al de la tradición Reformista” (Mollis, 2014, p. 89). De siete universidades públicas que existían en el país en 1956, se pasó a 30 en 1970. Entre 1971 y 1990 se crearon 19 universidades nacionales y 12 universidades privadas.

Mollis (2014) considera que la experiencia internacional muestra que la coordinación macro institucional en manos exclusivas de las propias universidades no es efectiva, y por lo tanto señala como una ventaja de la ley de educación superior de Argentina la creación de instancias oficiales, para efectos de consulta y coordinación relativa a la organización territorial, en cabeza de los Consejos Regionales de Enseñanza Superior. Así mismo se aseguran las garantías de calidad de las universidades por medio de mecanismos de evaluación y acreditación. A su vez, el Consejo de Universidades tiene la facultad de definir políticas, patrones y estándares para el funcionamiento. Las funciones de coordinación en cada sector también quedan en cabeza del Estado.

Sobre este asunto, Mundet (2016) describe que el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, reformado en 1994, asigna al poder legislativo la sanción de leyes de organización y de base de la educación que garanticen la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales. Además, menciona que es a partir de ese inciso que la Ley 24.251 o Ley de Educación Superior LES, reconoce la autonomía universitaria.

La LES otorga a las universidades autonomía para crear carreras, fijar sus contenidos, determinar los conocimientos que se impartan y para certificar las capacidades y competencias de sus egresados, con la única limitación de respetar la carga horaria

mínima que fije el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades. A pesar de estas manifestaciones de autonomía universitaria, el Estado cuenta con mecanismos de control por medio de los cuales busca evitar el riesgo que implicaría un ejercicio profesional de determinadas competencias por parte de personas que no cuenten con la debida formación; esto lo hace por medio de la imposición de contenidos básicos y la prohibición del ejercicio de esas competencias a quienes no hayan obtenido un título que se otorgue una vez se hayan acreditado esas exigencias. En este sentido, el concepto de autonomía universitaria en Argentina se diferencia al existente en otros países en los que la habilitación profesional la otorgan instituciones distintas a las que impartieron la formación educativa, así como en otros de Europa donde las instituciones para expedir determinados títulos deben ajustarse a condiciones estrictas, sean nacionales o regionales a nivel de la Unión Europea, tal como lo concluyen Del Bello y Giménez (2014).

López (2008), por su parte, señala que la Reforma de Córdoba de 1918 fue una reforma global, lo que hizo de Argentina realizara el primer cuestionamiento serio de la Universidad de América Latina y el Caribe, debido a propuestas sobre:

- El cogobierno con participación de los estudiantes en los órganos colegiados de gobierno de las universidades, así como la elección de las autoridades universitarias, a través del voto universal y directo, de las autoridades universitarias.
- El establecimiento de los principios de libertad de cátedra y libertad de investigación.
- El establecimiento de autonomía universitaria como forma de gobierno, incluyendo en este concepto la independencia política y administrativa con relación al Estado.

- La selección de los docentes a través de concursos públicos de oposición.
- La democratización de la educación por medio de la gratuidad. (López, 2008)

6.2.3. El caso de Canadá.

Desde la promulgación de la Ley de Universidades en 1966 hasta la promulgación de la Ley de Aprendizaje Post Secundario en 2004, el Gobierno de Alberta fue objeto de críticas por limitar la autonomía de sus universidades públicas (Barmby, 2013). Las universidades de Alberta deben presentar informes anuales a la legislatura de Alberta, y sus estados financieros anuales están sujetos a la aprobación del Auditor General de la provincia. Estos informes reconocen la necesidad de rendir cuentas de las universidades al gobierno provincial y, al mismo tiempo, demuestran que las universidades de Alberta no gozan de una autonomía absoluta. Estos informes anuales sugieren que existe un equilibrio, o al menos una reciprocidad implícita, entre la autonomía de una universidad y la responsabilidad de los fondos proporcionados a esa universidad. Incluso en el entorno más informal, una universidad depende de los fondos del gobierno y, en menor o mayor medida, debe defender su caso. Cada presupuesto, por lo tanto, crea un ejercicio adicional de rendición de cuentas o, al menos, de negociación. (Amrhein, 2013)

De acuerdo con el vicepresidente de la Universidad de Calgary, Académico Finley Campbell, el departamento estaba poniendo demasiado énfasis en el desarrollo del programa. Argumentó que la evaluación de los programas universitarios, de la misma manera que los programas de carrera y capacitación diseñados para satisfacer las

necesidades de mano de obra, socavaría el papel de la universidad para ayudar a sus estudiantes a realizar su potencial individual, especialmente en términos de su capacidad para pensar críticamente. Si bien los detalles son importantes en los currículos de capacitación de personal en colegios e institutos técnicos, los detalles del programa universitario no importan, de acuerdo con Finley. Al rebatir la afirmación según la cual el Estado debería estar involucrado en el contenido de los programas universitarios, Finley simplemente afirmaba la autonomía universitaria, tal como lo relata Barmby (2013).

De acuerdo con Hoben (2017), la autonomía universitaria en Alberta es un término relativo. En lugar de afirmar que una acción en particular sea una amenaza para la autonomía de una universidad, sería más exacto afirmar que la acción es una amenaza para la universidad. En Alberta, la autonomía universitaria no significa inmunidad frente a las realidades de la economía, los valores sociales o las sensibilidades culturales; en cambio, significa que una universidad tiene la capacidad, incluso la obligación, de tomar sus propias decisiones dentro de su considerable autoridad para tomar decisiones, ya sea a nivel de la junta directiva o en el Consejo de Facultades Generales. En el caso de la presión ministerial para comprometer sus valores, las universidades de Alberta han demostrado ser lo suficientemente independientes en la medida en que pueden rechazar fácilmente esa presión. La coordinación de la programación dentro del sistema de educación postsecundaria de Alberta no compromete la autonomía de las universidades, ya que son libres de tomar decisiones. Sin embargo, para garantizar la confianza continua entre los miembros del sistema, las universidades se esfuerzan por desempeñarse lo mejor que puedan, mantener su integridad y demostrar benevolencia hacia sus colegas en una comunidad de práctica conocida como el sistema secundario de Alberta.

6.2.4. El caso de Estados Unidos.

De acuerdo con Lamarra (2014), este país, junto con Canadá, se destacan por su continuidad en la evaluación de la calidad de la educación; este proceso se lleva a cabo a través de agencias regionales, mientras que la acreditación de carreras es otorgada por agencias especializadas. Así mismo las concepciones y metodologías se revisan de forma periódica en función de los requerimientos sociales y profesionales. La evolución de la educación en ese país también es analizada por Vieira y Vidal (2012), quienes señalan que allí desde principio de los años noventa se ha producido un cambio en el enfoque de la orientación académica en las instituciones de educación superior, en respuesta a investigaciones adelantadas sobre la influencia de la institución en el desarrollo y el éxito del estudiante universitario.

El sistema de acreditación se basa en guías de calidad, fundamentados en las “buenas prácticas” de los países signatarios de la Convención de Lisboa de 1977 y que alcanza a los países europeos, Israel, Canadá, Estados Unidos y Australia (Dias, 2016). Para Estados Unidos, las lógicas de mercado en la universidad pública tienen relación con la disminución del financiamiento gubernamental y la llegada de dólares privados a las instituciones, que ha venido acompañada de una intensa competencia entre las universidades. (García, 2015)

Al respecto, Khawas (2011) plantea que:

En EE.UU., la autonomía de las universidades también constituye un valor importante. Se expresa de varias formas, incluyendo la importante función

autorreguladora que se concede a agencias de acreditación independientes formadas por instituciones académicas. Debemos plantearnos si este enfoque —de la confianza en la autorregulación— es sostenible en una época en la que la educación terciaria se está sometiendo a un análisis minucioso y los actores implicados externos se cuestionan cuál es su contribución al bien público. (Khawas, 2011, p. 266)

La acreditación se constituye en el núcleo de la garantía de la calidad en ese país, en donde prácticamente todas las instituciones de educación superior están acreditadas; las más nuevas se encuentran en las fases iniciales del proceso de acreditación. El estado de acreditación tiene consecuencias tanto para la institución como para el programa en cuestión; a su vez los estudiantes dependen de la acreditación para que sus estudios sean reconocidos y puedan seguir estudiando en otra institución o matricularse en otro programa. Adicionalmente, la acreditación de los programas universitarios también es un prerrequisito laboral para los licenciados en determinados programas profesionales. (Khawas, 2011)

En Estados Unidos, las instituciones, las agencias gubernamentales, las fundaciones y otras organizaciones pueden limitar el acceso a ventajas y oportunidades en función de la acreditación de una institución, como sucede con la capacidad de elección de las instituciones para participar en los programas del gobierno federal, como becas y créditos para estudiantes. Debido a se trata de una organización federal en donde cada Estado de Estados Unidos tienen sus propias normas, algunas universidades grandes de ese país se ven en la necesidad de trabajar con más de una docena de agencias de acreditación, cada una con sus propios requisitos, procedimientos y nomenclatura diferentes. Así mismo algunos ámbitos como los empresariales, los de las áreas de medicina o el o magisterio, tienen múltiples agencias de acreditación. (García, 2015)

Las agencias de acreditación de Estados Unidos se basan en estándares y directrices formales y asumen dos aspectos, uno es el proceso riguroso y extenso de desarrollo de los estándares para evaluar la calidad y otro es el diseño e implementación de actividades que permitan examinar las universidades o los programas para asegurarse de que se satisfacen los estándares. Simultáneamente:

En Estados Unidos diversos estados pretenden mejorar la eficacia universitaria y la rendición de cuentas implantando indicadores de rendimiento. Varios estados han diseñado sistemas que tienen en cuenta el rendimiento institucional en el momento de redactar los presupuestos universitarios. A finales de la década de los noventa, gran parte de los gobiernos estatales había empleado de algún modo indicadores de rendimiento para la supervisión de las universidades y de las escuelas universitarias. Normalmente, los indicadores de rendimiento se hacen públicos y permiten comparar las instituciones...y las tasas de graduación. (Khawas, 2011, p. 274)

Por norma general, los indicadores de rendimiento están basados en el cumplimiento de estos requisitos estatales por parte de la institución y no se basan en ámbitos de estudio concretos. Al igual que sucede en Canadá, en Estados Unidos el gobierno federal o estatal tienen una función limitada, y se otorga responsabilidad formal a diversas organizaciones no gubernamentales que se encargan de aspectos importantes de la acreditación y de la garantía de la calidad.

6.2.5. Rusia y China.

En Rusia y en los otros Estados recién independizados de Europa Oriental y Asia central, el concepto de autonomía universitaria se reavivó con el nuevo espíritu democrático y las políticas económicas que fomentaron la iniciativa y la responsabilidad

por parte de los individuos y las empresas. Al mismo tiempo, los gobiernos centrales de la mayoría de estos Estados se enfrentaban a severas restricciones financieras que reducían el apoyo a la mayoría de los servicios públicos, incluida la educación superior. Por ejemplo, el apoyo estatal a la educación superior en Rusia se redujo en tres términos en términos reales entre 1992 y agosto de 1998 antes de la moratoria del rublo. Si bien la política gubernamental de una mayor autonomía universitaria no se plasmó de manera uniforme en un solo documento, el Estado otorgó sin embargo numerosas libertades a universidades individuales sobre materias que antes de mediados de los años ochenta habían sido prerrogativas exclusivas del gobierno central. Las universidades no tenían otra opción que hacer el mejor uso posible de una mayor autonomía legal y financiera. (Bernasconi, 2015).

La Universidad Estatal de San Petersburgo, la universidad más antigua de Rusia y una de sus más renombradas universidades, se enfrentó a una disminución de las inscripciones ya una fuerte reducción del apoyo federal a principios de los años noventa. El nuevo rector, nombrado en 1994, decidió que la clave del futuro de San Petersburgo era recuperar su posición como una institución superior que merecía un trato especial del gobierno central. En consecuencia, la universidad anunció planes para una celebración muy visible de su 275 aniversario, que incluyó invitaciones a muchos académicos y políticos prominentes tanto de Rusia como de todo el mundo. Basándose en su extenso capital cultural, la universidad obtuvo el reconocimiento como una institución especial por la Duma Nacional con el corolario privilegio de recibir un nivel de apoyo por alumno varias veces superior al de la universidad media. Al mismo tiempo, las facultades individuales de la Universidad de San Petersburgo fueron capaces de desarrollar muchos nuevos programas de generación de ingresos. (Dhier, 2016)

En la Universidad Técnica Estatal de Novosibirsk, la reestructuración radical en respuesta a las cambiantes condiciones del mercado fue la respuesta. Con el colapso de la economía, esta institución técnicamente orientada perdió grandes sumas de ingresos por investigación. A medida que el mercado de trabajo de los ingenieros se erosionaba, la universidad experimentó una caída en la matrícula y, por lo tanto, enfrentó la perspectiva de una fuerte reducción de los subsidios estatales a principios de los años noventa. En 1990, el recién elegido rector, que tenía experiencia previa como jefe de operaciones en una corporación industrial, propuso una revisión a gran escala de la misión de la universidad. La facultad respondió a esta llamada y trabajó armoniosa y eficientemente para identificar nuevos enfoques. De la revisión resultante emergió una estrategia de orientar todas las ofertas académicas a las oportunidades de mercado, así como emprender nuevas investigaciones comercialmente orientadas que serían de interés para las empresas privadas. En 1994, la universidad ya era capaz de ponerse de pie. La extensión de las reformas de la universidad, así como la hábil promoción de las mismas por parte del rector, recibieron mucha publicidad. El rector fue nombrado miembro del consejo del entonces Consejo Estatal de Educación Superior, y el Estado reajustó su subsidio para que Novosibirsk Technical recibiera un trato más favorable. (Bernasconi, 2014)

La Universidad Estatal de Kemerovo no fue golpeada tanto por la crisis económica como lo fueron las otras instituciones. Por otra parte, tenía perspectivas más oscuras de obtener el trato preferente del gobierno central. En consecuencia, el rector decidió establecer vínculos más estrechos con el gobierno regional y otras entidades locales en la expectativa de que estas entidades estarían dispuestas a pagar por los nuevos servicios prestados por la universidad. Una vez establecidos estos vínculos, asignó a la facultad para

sostenerlos y desarrollarlos. El Estado de Kemerovo estableció varios campus de sucursales en toda la región, fusionando e incorporando a la estructura universitaria varias escuelas vocacionales de nivel medio. Los profesores clave también fueron alentados a trabajar en la comercialización de la investigación. El estilo de liderazgo de la institución es un claro contraste con el enfoque bottomup en Novosibirsk. A través de éstas y otras estrategias, la Universidad Estatal de Kemerovo pudo aumentar sus ingresos fuera del presupuesto, de modo que para el año 2000 éstos representaban el 42% del presupuesto total de la universidad -un logro impresionante, dada la dependencia exclusiva de la universidad 10 años antes-. Estos estudios de caso, combinados con otras investigaciones, proporcionaron los antecedentes para la formulación de cinco principios relativos a la autonomía. (Richter, 2017)

En primer lugar, la autonomía de las instituciones de educación superior es relativa. Está limitada por otras organizaciones sociales, así como por las normas compartidas por el sistema social en su conjunto. En segundo lugar, la autonomía se basa en cinco recursos clave: cultura, derecho, liderazgo y gestión, vínculos políticos y estabilidad financiera. En el contexto ruso reciente, la estabilidad financiera ha sido el talón de Aquiles. Sin embargo, las universidades con una rica reserva de capital cultural pueden aprovechar este recurso para buscar concesiones políticas especiales y apoyo del sector privado. Por el contrario, las universidades con capital cultural limitado tienen que depender principalmente de iniciativas de liderazgo y de gestión para fortalecer su posición financiera. En tercer lugar, la fuerza de la autonomía de una universidad está ligada a la autonomía y dinamismo de sus unidades internas, siempre y cuando compartan una cultura común. El personal de Novosibirsk Technical compartió una cultura común en virtud de su fuerte orientación

científica y tecnológica; el pragmatismo de su cultura de facultad permitió una respuesta más o menos unificada. (Bernasconi, 2015) (Guruz, 2015)

El Estado de San Petersburgo es una institución mucho más compleja, con diversas culturas académicas, pero su rica historia institucional infunde un enorme orgullo en la tradición de San Petersburgo y en el "nombre de la marca", sentido común de pertenencia alentando a cada unidad a desarrollar su respuesta única a la crisis. El Estado de Kemerovo fue quizás la única institución que no basó su respuesta en una cultura compartida; en cambio las habilidades políticas del rector ayudaron a la institución a llegar a varios socios locales, mientras que internamente las unidades que tenían una relación "especial" con el rector autoritario fueron las mejores. La fuerza de la autonomía de una universidad está ligada a la autonomía y al dinamismo de sus unidades internas.

Cuarto, mientras que la autonomía se aplica generalmente al estado de una organización, dentro de la organización su impacto es desigual. En algunas universidades, el rector puede ejercer mayor autonomía con respecto al personal y las finanzas, pero los decanos y los profesores individuales pueden experimentar una disminución de la libertad debido a nuevos estándares de rendición de cuentas por la toma arbitraria de decisiones. Cuando la autonomía se extiende a las facultades individuales, algunas, en virtud de un liderazgo superior, la posición en el mercado u otras ventajas, probablemente mejoren. En otras instituciones, ciertas facultades pueden ser favorecidas con recursos generosos y discreción, mientras que otras encuentran que se espera que subvencionen las facultades favorecidas. Por último, la autonomía jurídica por sí sola no elimina la vulnerabilidad de una institución frente a contingencias externas.

La tradicional descentralización de facultades en San Petersburgo indujo a algunos a rebelarse contra la administración central en un momento de crecientes presiones externas. Tener cada bañera en su propio fondo retrasó la construcción de la infraestructura centralizada en el Estado de San Petersburgo y frenó el progreso cuando toda la empresa necesitaba dirigirse rápidamente en nuevas direcciones (como el aprendizaje a distancia). Novosibirsk Technical encontró formas de equilibrar la toma de decisiones centralizada con el clima de crítica abierta y constructiva y reglas aceptadas sobre los límites de la autonomía de cada unidad. Este equilibrio permitió a la institución en su conjunto acordar varias prioridades y avanzar rápidamente. El poder de un liderazgo fuerte en el estado de Kemerovo propulsó a la universidad en una posición de liderazgo en la región, pero puede no ser suficiente para contrarrestar la penetración de otros competidores en su propio territorio. (Richter, 2017)

El término de autonomía universitaria aparece con frecuencia en trabajos académicos, panel de discusión, conferencias gubernamentales y documentos legales en relación con la gobernanza de la educación superior. Sin embargo, la definición de autonomía universitaria varía y la cognición de su concepto se limita al escenario de HE en el momento dado en general.

Desde la era medieval, la autonomía de la universidad fue vista como crítica para el avance de la calidad de la educación superior y el fortalecimiento de la competitividad nacional. De acuerdo con la investigación de Brubacher (1967), la autonomía universitaria en ese momento se reivindicaba como la libertad de los académicos y gremios del poder religioso y la autoridad real, para decidir sobre sus propios asuntos. Después de 1970, con

la aparición de la moda de gestión en la educación superior occidental, la autonomía universitaria fue Shattock (2014) y la forma única de gestión organizativa en la gobernanza de la educación superior. Mientras tanto, las universidades privadas prosperaron, sobre todo en los EE.UU. académicos atribuyeron la mayor parte de su excelencia a la característica del alto grado de autonomía en la gestión, por lo tanto, se esfuerza desde el lado del gobierno en una forma de reformas, etc.), para aumentar la autonomía universitaria. En este contexto, la universidad autónoma fue percibida igualmente como "instituciones competitivas" (Shattock, 2014, p. 1), distintiva de su definición anterior de la libertad de las universidades e instituciones del control estatal para establecer sus prioridades, determinar sus metas y decidir los enfoques en la realización de sus objetivos (Chen, 2016). Una definición similar fue planteada en pocos años por San, pero con un mayor apego a la perspectiva de las universidades.

Para una institución de educación superior, significa libertad para determinar sus propias metas y prioridades; seleccionar a sus propios líderes; emplear y despedir personal; determinar el tamaño de la matrícula y la tasa de crecimiento; y gestionar su propio presupuesto, incluyendo la reasignación de fondos entre partidas presupuestarias y el derecho a retener para uso futuro los ahorros generados (Saint, 2009, p. 535).

En esta etapa, es fácil observar la naturaleza compleja del concepto de autonomía universitaria. Martin (2014) afirmó que las expectativas y la causalidad de la autonomía universitaria son multidimensionales y cubren una amplia gama de medidas de reforma. Para abordar este tema, Robert Berdahl, a principios de los años setenta, propuso dividir el concepto de autonomía universitaria en dos grupos, la autonomía sustantiva - "la autoridad de las instituciones para tomar decisiones y llevarlas a cabo, autonomía procesal", " libertad

administrativa sin la autoridad real para tomar decisiones sobre prioridades sustantivas, pero con mayor autoridad sobre su implementación" (Berdahl, 1971, pp. 32-33). Esta propuesta tiene sentido al proporcionar una categoría que disecciona aproximadamente el complejo y diverso concepto de autonomía universitaria. Sin embargo, esta categoría no está calificada para ver las definiciones desarrolladas después de 1990, cuando más actores involucrados en la gobernanza universitaria, más misiones fueron infundidas en la agenda de la universidad.

Los documentos legales, a la luz de que la autonomía universitaria se incluye como referencia clave en el discurso de actualización de los marcos legislativos en los sistemas nacionales de educación superior, inevitablemente entrañan en la definición de autonomía universitaria, pero para fines estatales. En la Magna Charta Universitatum, redactada en Bolonia en 1988, se describió la autonomía universitaria en la sección de Principios Fundamentales.

La universidad es una institución autónoma en el seno de sociedades organizadas de manera diferente por la geografía y el patrimonio histórico; produce, examina, aprecia y entrega la cultura mediante la investigación y la enseñanza. Para satisfacer las necesidades del mundo que la rodea, su investigación y enseñanza deben ser moralmente e intelectualmente independientes de toda autoridad política y poder económico. (Chen, 2016)

En este marco comunitario, la legislación nacional definió gradualmente el grado de autonomía. En consecuencia, las características jurídicas se atribuyeron al concepto de autonomía universitaria.

Otro argumento en la conceptualización de la autonomía universitaria es que "la autonomía es contextual y políticamente definida", lo que es aceptado por Tapper y Salter (2006), y reafirmaron en su libro que el grado de autonomía universitaria siempre se concedía dentro de los límites prescritos, y siempre se practicaba dentro de contextos políticos definidos. Además, Tang (2001) apoyó esta perspectiva con los resultados obtenidos a partir de su investigación comparativa entre universidades de sistemas de HE desarrollados y los de países asiáticos, uno de los cuales es que las universidades de sistemas HE desarrollados no poseen un Estado autónomo absoluto del gobierno, aunque gozan de mayor libertad en comparación con la mayoría de las contrapartes de los países asiáticos, por el contrario, siempre están siendo dirigidos y dirigidos de una u otra manera por diferentes actores del entorno externo. Otro estudioso chino Yuan (2006) investigó más a fondo la autonomía universitaria en esta dirección. Se enteró en algunos países típicamente de China, la dependencia de unos a otros aumenta entre la universidad y el gobierno. En relación con este fenómeno en el sistema chino de HE, los estudiosos que están persiguiendo la autonomía universitaria atribuyeron el lazo íntimo entre el gobierno y las universidades a los desaparecidos de amortiguadores neutrales. En consecuencia, la libertad académica en tales sistemas se ve afectada (Chen, 2016)

En la presencia numerosa de la autonomía universitaria, la libertad académica está siempre relacionada. Las secciones anteriores mencionan la correlación tradicional de estos dos conceptos, pero Berdahl (1971) sostuvo que "la libertad académica y la autonomía, aunque vinculadas, no son las mismas", lo que corresponde al documento CEPES (1992), "autonomía universitaria y libertad académica son los dos derechos fundamentales de la

universidad, pero están separados unos de otros". Este trabajo demostró aún más la distinción entre ellos en la conferencia rumana, que dice:

La libertad académica debe ser considerada (...) particularmente como precursores de la libertad en la sociedad. La libertad académica es la baliza hacia la que se dirigen las aspiraciones de muchas profesiones, mientras que la autonomía universitaria debe considerarse un precursor en el proceso de descentralización y de delegación de poderes de decisión a los niveles inferiores, un fenómeno cada vez más evidente en la gestión y en la organización democrática de la sociedad. (CEPES, 1992)

Esta afirmación implica que la libertad académica es de mayor interés público que la autonomía universitaria.

6.3. Evolución y situación actual en Colombia

De acuerdo con las cifras de la Secretaría Distrital de Planeación, (2004 a 2012) más de dos billones de pesos se destinan anualmente tan solo en Bogotá para financiar los programas de educación. Esa magnitud de recursos también influye para que el tema de la educación sea objeto de múltiples intereses, tanto desde el sector privado, como desde las diferentes ramas del poder público. Una de las formas a través de las cuales se busca tener acceso a esos recursos es la influencia en decisiones que se toman desde las instituciones universitarias, lo cual constituye una forma de limitar su autonomía.

Sin embargo, además de los intereses económicos, existen otros intereses que motivan la intervención indebida de terceros en estas instituciones; en Colombia existen cerca de millón y medio de estudiantes universitarios, de acuerdo con las estadísticas del

Ministerio de Educación que se presentan en la Tabla 2, sin contar los niveles de especialización, maestría y doctorado.

Tabla 2. Estudiantes según el nivel de educación

Nivel de Formación	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Técnica Profesional	92,941	82,358	78,555	83,016	96,466	93,970
Tecnológica	449,686	504,113	515,129	587,914	614,825	623,551
Universitaria	1,045,133	1,159,512	1,218,816	1,296,123	1,369,149	1,431,983
Especialización	60,116	80,429	81,279	82,550	87,784	86,280
Maestría	23,819	30,360	32,745	39,488	48,000	52,608
Doctorado	2,326	2,920	3,063	3,800	4,428	5,158
Total	1,674,021	1,859,692	1,929,587	2,092,891	2,220,652	2,293,550

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2016)

Cerca de la mitad de esos estudiantes se matriculan en instituciones públicas (MEN, 2016), por lo que se trata de una cantidad de personas que pueden ser influenciadas por diferentes ideologías, lo cual las convierte en otro motivo de interés para otros sectores de la sociedad, dispuestos también a limitar la autonomía universitaria con el fin de tener acceso a esos estudiantes, al igual que a los docentes y directivos universitarios.

Además de los intereses económicos e ideológicos, existen otros intereses que se mueven alrededor de las instituciones universitarias, como el hecho de que los universitarios de hoy serán los dirigentes del mañana, por lo que a otros sectores de la sociedad les interesa influir en el tipo de educación que reciben, en la forma como se conforman los cuadros directivos de las instituciones, a los mecanismos a través de los que se elige a los cuadros directivos, a la forma como se toman las decisiones al interior de los diferentes organismos que operan dentro de las universidades, etc.

La educación, junto con la salud, son los rubros que mayor cantidad de recursos del presupuesto nacional reciben, tal como lo muestra la Tabla 3, en la que se presentan las cifras correspondientes a la inversión realizada por la ciudad de Bogotá en materia de educación, entre 2004 y 2012.

Tabla 3. Total anual invertido en educación en Bogotá (\$Miles)

Año	Inversión
2004	1,141,375,000
2005	1,440,952,297
2006	1,626,226,489
2007	1,765,112,000
2008	1,748,051,991
2009	2,069,879,141
2010	2,171,244,395
2011	2,168,840,000
2012	2,372,892,175

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2004 a 2012)

De acuerdo con esas cifras, más de dos billones de pesos se destinan anualmente tan solo en Bogotá para financiar los programas de educación. Esa magnitud de recursos también influye para que el tema de la educación sea objeto de múltiples intereses, tanto desde el sector privado, como desde las diferentes ramas del poder público. Una de las formas a través de las cuales se busca tener acceso a esos recursos es la influencia en decisiones que se toman desde las instituciones universitarias, lo cual constituye una forma de limitar su autonomía.

Cerca de la mitad de esos estudiantes se matriculan en instituciones públicas (MEN, 2016), por lo que se trata de una cantidad de personas que pueden ser influenciadas por diferentes ideologías, lo cual las convierte en otro motivo de interés para otros sectores de

la sociedad, dispuestos también a limitar la autonomía universitaria con el fin de tener acceso a esos estudiantes, al igual que a los docentes y directivos universitarios.

La distribución de universidades en los diferentes departamentos del país se presenta en la Tabla 4.

Tabla 4. Universidades públicas y privadas en los departamentos de Colombia

	Públicas	Privadas	Total	% acumulado
Bogotá	7	55	62	17.3%
Antioquia	7	48	55	32.7%
Valle del Cauca	6	25	31	41.3%
Santander	5	23	28	49.2%
Cundinamarca	6	16	22	55.3%
Atlántico	3	16	19	60.6%
Bolívar	3	10	13	64.2%
Boyacá	4	9	13	67.9%
Nariño	3	10	13	71.5%
Norte de Santander	2	9	11	74.6%
Tolima	4	7	11	77.7%
Risaralda	1	9	10	80.4%
Meta	1	8	9	83.0%
Caldas	3	5	8	85.2%
Huila	2	5	7	87.2%
Quindío	1	6	7	89.1%
Casanare	1	5	6	90.8%
Magdalena	2	3	5	92.2%
Sucre	2	2	4	93.3%
Amazonas	1	2	3	94.1%
Arauca	1	2	3	95.0%
Caquetá	2	1	3	95.8%
Chocó	1	2	3	96.6%
Cesar	1	2	3	97.5%
Córdoba	1	2	3	98.3%
La Guajira	2	1	3	99.2%
San Andrés y Providencia	2		2	99.7%
Putumayo	1		1	100.0%
Total	75	283	358	200.0%

Fuente: Ministerio de Educación (MEN, 2016)

Como lo muestra la Tabla 4, existen en total 358 instituciones universitarias en el país y el 79% son de carácter privado. Las regiones con mayor número de universidades

son Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Cundinamarca y Atlántico, que concentran el 60% del total de universidades del país. Entre tanto, las regiones de Magdalena, Sucre, Amazonas, Arauca, Caquetá, Chocó, Cesar, Córdoba, La Guajira, San Andrés y Providencia y Putumayo cuentan tan sólo con el 10% del total de estas instituciones.

En materia legal, la Constitución Política estableció en el artículo 311 al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, incluyendo el de educación, además de construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Como efecto de lo anterior, se dictaron normas orgánicas como Ley 60 de 1993, que estableció la obligación de la Nación de efectuar la entrega a los Departamentos y Distritos de los bienes, el personal y los establecimientos educativos. Posteriormente por efectos de la ley 715 de 2001 se reglamenta el acto legislativo 01 de 2001 modifica el nombre de las transferencias, estructura, distribución, asignación y las competencias de los entes territoriales y su participación en cuanto a educación, salud y otros propósitos destinados al mejoramiento y buen funcionamiento de cada uno de los entes territoriales. Posteriormente mediante el decreto 2700 de 2004 el Ministerio de Educación Nacional estableció un proceso de certificación para municipios que a 31 de diciembre de 2002 contaban con menos de 100.000 habitantes. La certificación se otorga a las localidades con un número de habitantes mayor de 100.000; además según la Ley 60 de 1993:

Los municipios que organicen los sistemas de planeación de información y pedagogía, que demuestren eficiencia y eficacia institucional, que demuestren que están realizando aportes permanentes con recursos propios para la educación, podrán solicitar al departamento la facultad para nombrar a los empleados docentes y administrativos de los establecimientos educativos estatales que laboren en el Municipio, previo cumplimiento de los requisitos legales para su nombramiento. (Ley 60, 1993)

En relación con las responsabilidades asignadas por la legislación a los municipios, en materia de educación, tanto la ley 60 (1993) como la 115 (Ley 115, 1994) o Ley General de la Educación, establecen que le corresponde a los municipios la administración del servicio de educación, y al departamento planear, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizado en los municipios.

En cuanto a la destinación del presupuesto nacional, a partir de la década de los noventa el gasto total aumentó 4 puntos porcentuales del PIB, pasando de 2.8% a 6.8%, y el aumento más significativo ocurrió en los programas sociales (educación y salud), más que en infraestructura. (Lozano & Julio, 2015).

7. Interpretación

Los hallazgos del presente trabajo señalan en primer lugar que la autonomía no puede entenderse como un concepto absoluto, en el sentido de que el mantenimiento del orden constitucional y legal de cualquier país exige que existan normas de carácter general que aplican a todas las instituciones, incluyendo a aquellas que se consideran autónomas. La existencia de tales normas actúa como las reglas de juego dentro de las cuales las instituciones autónomas tienen delimitado un campo de juego dentro del cual se pueden mover y crear aquellas otras normas de carácter interno que determinan el comportamiento de esa entidad. Así mismo, la autonomía impone límites a las autoridades ajenas a la estructura de las instituciones, las cuales no tienen competencia para intervenir en los procesos de decisión, a pesar de que se trate de niveles de gobierno más altos o de mayor nivel jerárquico.

En el trabajo también se estableció que en Colombia la autonomía universitaria hace parte del bloque de normas constitucionales, lo que implica que solamente podría modificarse por medio de actos legislativos o de reformas a la carta magna. Ese rango de la autonomía constituye entonces una garantía para el sistema universitario, dado que se trata de un principio que goza de estabilidad y de garantía por parte de la Corte Constitucional, como tribunal responsable del control para garantizar que ninguna norma legal o reglamentaria pueda atentar contra lo que fue decidido por la Asamblea Constituyente de 1991.

Respecto de las implicaciones que se desprenden de la autonomía universitaria se destaca la posibilidad de que las universidades establezcan sus propias normas internas, aunque dentro de las políticas de carácter general prevista por el Ministerio de Educación y dentro de los límites que la misma Constitución establece en materia de derechos individuales, dado que el país está organizado bajo el modelo de Estado social de derecho. Las universidades pueden entonces definir sus propios planes de desarrollo, elaborar y ejecutar sus presupuestos, desarrollar proceso de contratación y demás acciones que se requieran para cumplir con su objeto social. En virtud de su autonomía, las universidades se consideran como organizaciones independientes, lo cual las blindas frente a terceros interesados en someterlas a presiones, insinuaciones, recomendaciones, exigencias u otras modalidades a través de las cuales esos terceros pretendan incidir en las decisiones de las instituciones universitarias.

La autonomía universitaria implica entonces diferentes dimensiones, como la autonomía organizacional, financiera, de personal y académica, y cada una de ellas tiene sus propias implicaciones. Se trata de un concepto que no es exclusivo de Colombia, y que se aplica en diferentes organizaciones sociales en diferentes países del mundo. Sin embargo, el proceso por medio del cual las universidades fueron logrando su actual autonomía avanzó a ritmos diferentes en cada país, de acuerdo con el avance de los conceptos que la determinan y la integran; en la medida en que países como México, Argentina, Estados Unidos y Canadá, que fueron los que se estudiaron con mayor nivel de destalle en este trabajo, avanzaron en el reconocimiento de las implicaciones de la libertad y de la importancia de que las universidades puedan definir sus propios organismos de

gobierno, se originaron las normas a través de las cuales les fue siendo reconocida la autonomía a las universidades.

Al comparar la situación actual de los niveles de autonomía en los países analizados, estos tienen un nivel de desarrollo diferente. Este, está afín con otros aspectos de la vida y la situación de cada país, en temas como la situación económica, el nivel de desarrollo de su industria, el modelo de sociedad y el respaldo que cada Estado le confiere al sistema educativo. Un aspecto común en los países estudiados, a pesar de sus diferencias en las normas que delimitan el principio de autonomía universitaria, es que cada gobierno cuenta medios a través de los cuales busca garantizar unos mínimos niveles de calidad de la educación universitaria. En otras palabras, el cómo es un problema que las universidades deben y pueden resolver en ejercicio de su autonomía, mientras que el resultado final, que pudiera denominarse el qué, es una variable que los Estados se encargan de controlar.

Adicionalmente, en los países más desarrollados, con mayores niveles de oferta, la misma competencia generada por la presencia de diferentes alternativas para que los estudiantes asistan a los programas de su preferencia, hace que las universidades necesariamente cuenten con mecanismos para optimizar sus resultados y para ofrecer currículos que realmente les permitan a los jóvenes cumplir sus proyectos de vida.

En Colombia, como análisis, existen más de dos millones de estudiantes en diferentes niveles posteriores al bachillerato, y cerca de dos tercios de esa población cursan programas de nivel universitario en pregrado. Cerca de la mitad de ellos lo hacen en instituciones públicas; sin embargo, el 79% de las universidades en el país son privadas y se concentran en seis regiones.

8. Conclusiones

Frente a los objetivos planteados, el desarrollo del trabajo permitió obtener las siguientes conclusiones. En primer lugar, los elementos que determinan el alcance que debe tener la autonomía universitaria incluyen la autonomía organizacional, financiera, de personal y académica. Cada una de estos elementos tiene diferentes manifestaciones concretas en cuanto a la selección de sus directivos y órganos de gobierno, sus estructuras académicas, la creación de entidades jurídicas, sus mecanismos de financiación, la gestión de sus activos y pasivos, los procesos de contratación, los salarios, las políticas de personal, los procesos de admisión de estudiantes, la inclusión o cancelación de programas académicos, los mecanismos para garantizar la calidad y para definir los contenidos de sus programas.

En segundo lugar, en cumplimiento del primer objetivo específico del trabajo, se establecieron los antecedentes relacionados con el concepto de autonomía universitaria en Colombia, encontrando que, a nivel mundial, la autonomía como concepto aplicado a las universidades se encuentra desde el siglo XXII. En 1991 este concepto se incorporó este concepto dentro de la Constitución Política de 1991, lo cual desencadenó su desarrollo legal a través de la Ley 30 de 1992, la Ley 60 de 1993, la Ley 115 de 1994, Ley 489 de 1998 y la Ley 715 de 2001.

Y, en tercer lugar, la confrontación del alcance previsto por el marco normativo con los antecedentes que reflejan la aplicación que tiene el concepto de autonomía universitaria en Colombia, señalado como segundo objetivo, mostró que la autonomía no es un concepto

absoluto, y en cambio permite establecer unas reglas de juego dentro de las cuales las instituciones pueden actuar con independencia del resto de la estructura del Estado. El hecho de que en Colombia la autonomía universitaria haga parte de la Constitucional permite contar con la protección de la Corte Constitucional frente a posibles intentos normativos para limitarla

El análisis realizado respecto de la evolución y el alcance de la autonomía en diferentes países señalado como cuarto objetivo del trabajo, mostró que la misma situación social y económica de esos países fue determinando el alcance de ese concepto en cada país, lo cual hace además que en la actualidad cada uno de ellos también presente diferencias respecto de lo que se reconoce como autonomía universitaria. Sin embargo, en todos los casos cada Estado ha diseñado mecanismos por medio de los cuales puede evaluar o exigir unos niveles mínimos de calidad de la educación universitaria, sin necesidad de interferir en las decisiones internas de cada institución, además de que la misma situación de oferta y demanda hace que las universidades compitan por programas más atractivos para los usuarios del sistema educativo.

El análisis de la situación actual de la educación universitaria en el país mostró la existencia de 358 instituciones, el 79% son de carácter privado. Sin embargo, cerca de la mitad de los estudiantes se matriculan en universidades públicas, que se financian tanto por las matrículas de los estudiantes, como por los recursos que distribuye el Estado a través del Sistema General de Participaciones, que también tiene como destinación la financiación de los demás niveles de educación pública en Colombia.

Respecto de las lecciones aprendidas a partir de los hallazgos de este trabajo se puede señalar que la autonomía universitaria implica también responsabilidades y retos, como sucede con las demás entidades que gozan de libertad y autogobierno. Esas responsabilidades están referidas en primer lugar a las instituciones mismas, en el sentido de que nadie diferente a sus propios órganos de dirección y control tiene como responsabilidad verificar que se las instituciones cumplan su misión social, mientras su funcionamiento no desborde los límites legales o las políticas de carácter general que establece el Estado a través de los ministerios y en especial el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación. En segundo lugar, esas responsabilidades y retos se refieren también a la sociedad en general, lo que a su vez ocasiona que, si las universidades no se aseguran de cumplir esa misión, será la misma sociedad, por medio de las leyes de oferta y demanda propias del modelo de libre mercado que rige en Colombia, la que marginará o reducirá la demanda de servicios de las instituciones que así lo hagan.

El hecho de que la autonomía sea al mismo tiempo un beneficio y una responsabilidad para las universidades debe conducir a que estas instituciones establezcan mecanismos internos por medio de los cuales mantengan un contacto permanente con la sociedad y con sus órganos internos. Esos mecanismos propios deben permitirles a las universidades verificar no solamente que están cumpliendo de manera satisfactoria la misión que la sociedad considera que deben cumplir, sino entender y adaptarse a las cambiantes demandas y oportunidades que el entorno determina.

Referencias bibliográficas

- Aguilera, A., 2016. Autonomía universitaria: asunto público de interés privado. *Revista Colombiana de Educación*, p. 70.
- Amrhein, C., 2013. Review of" University Governance and Reform: Policy, Fads, and Experience in International Perspective". *Canadian Journal of Higher Education*, 43(3), pp. 82-94.
- Asociación Universitaria Europea , 2011. *Autonomía universitaria en Europa II. El cuadro de mandos*. Bruselas: Asociación Universitaria Europea .
- Barmby, J., 2013. *The art and craft of university coordination*. Vancouver: University of British Columbia.
- Berdahl, R., 1971. *Coordinación estatal de la educación superior*. Washington: Consejo Americano de Educación Superior.
- Berdahl, R. O., 1971. *Coordinación estatal de la educación superior*. Washington: American Council on Higher Education.
- Bernasconi, A., 2014. Autonomía universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la sociedad. *Páginas de Educación*, 7(2), pp. 33-60.

- Bernasconi, A., 2014. Autonomía universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la sociedad. *Páginas de Educación*, 7(2), pp. 33-60.
- Bernasconi, A., 2015. Autonomía Universitaria en el Siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la Sociedad. *Páginas de Educación*, 7(2), pp. 197-215.
- Bladh, A., 2012. Autonomía institucional con dependencia creciente en actores externos. *Higher Education Policy*, 20(3), pp. 243-259.
- Brubacher, J. S., 1967. La autonomía de la Universidad: qué tan independiente es la república de los escolares?. *The Journal of Higher Education*, 38(5), pp. 237-249.
- Campos, G., 2008. *Autonomía administrativa: Una introducción a la discusión sobre la influencia en la toma de decisiones de agencias reguladoras de mercado*. México, DF: CIDE.
- CEPES, (. A. d. E. S., 1992. *¿Están las organizaciones de amortiguamiento condenadas al fracaso?*. Bucarest: Actas de la Conferencia Internacional..
- Chen, R., 2016. *Investigación del papel de las organizaciones intermedias en la autonomía universitaria desde la perspectiva de la gestión: estudios de caso en el Espacio Europeo de Educación Superior*. Bruselas: European University Association.
- Christensen, T. & Laegreid, P., 2014. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Revista do Serviço Público*, 52(2), pp. 68-109.

- de Diego, J., 2017. Los peajes de la autonomía universitaria. *Revista española de control externo*, 19(56), pp. 159-196.
- De La Ossa, C., 2016. *Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en la perspectiva de la autonomía*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- De la Peña, M., 2013. Los principios que limitan la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Issue 32, pp. 242-262.
- Del Bello, J. & Giménez, G., 2014. La doctrina de las carreras reguladas por el estado y los cercos corporativos. *Debate Universitario*, 3(5), pp. 153-157.
- Dhier, A., 2016. Apuntes históricos de la facultad de derecho de Granada en el horizonte de su V centenario. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 14(27).
- Dias, M., 2016. Desafíos de la Educación Superior a la luz de la reforma de Córdoba. *Integración y Conocimiento*, 2(5).
- DNP, (. N. d. P., 2004. *Visión Colombia 2019*. [En línea] Available at: <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/vision-colombia-2019/Paginas/programa-vision-colombia-2019.aspx>[Último acceso: 2018].
- Estermann, T. & ve Nokkala, Y., 2013. *Autonomía Universitaria en Europa: Estudio exploratorio*. Bruselas: European University Association.
- Fuentes, H. & Álvarez, I., 2014. *El proceso de investigación científica desde el modelo holístico configuracional*. México: Siglo XXI.

- García, H., 2015. Un apunte sobre las limitaciones impuestas a la autonomía universitaria. *Revista de la educación superior*, 44(176), pp. 111-137.
- González, N., Martínez, R. & Flores, R., 2015. Propuesta teórica para alcanzar una autonomía financiera por parte del municipio en México. *Vincula Téctica*, 1(1), pp. 188-1206.
- Guruz, K., 2015. Autonomía Universitaria y Libertad Académica: una perspectiva histórica. *International Higher Education*, Volumen 63.
- Hernández Sampieri, R., 2010. *Metodología de la Investigación*. Bogotá: McGraw Hill.
- Hoben, J., 2017. Whose model student? Learner-centered discourse and the post-secondary privatization agenda. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, Volumen 180.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, 2012. *Modernidad, gestión pública y autonomía de gestión. Junio de 2008. Disponible en Internet. Consultado en septiembre 15 de 2009. <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/do>. [En línea] Available at: <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/do>[Último acceso: 8 septiembre 2017].*
- Izquierdo, C., Rodríguez, P., De Cepeda, P. & Borrani, C., 2005. El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo. *Revista Latinoamericana de estudios educativos*, 35(4), pp. 221-285.

- Khawas, E., 2011. Acreditación de la educación terciaria en Estados Unidos y Canadá.. *La educación superior en el mundo*, pp. 265-278.
- Lamarra, N., 2014. Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. *Revista iberoamericana de educación*, Volumen 35, pp. 39-71.
- Lamarra, N., 2015. La educación superior en América Latina. Aportes para la construcción de una nueva agenda. *Debate universitario*. 1-29, 12(12), pp. 1-29.
- Ley 115, 1994. *Congreso de la República*. Bogotá: Por la cual se expide la ley general de educación.
- Ley 1753, 2015. *Congreso de la República*. Bogotá: Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- Ley 60, 1993. *Congreso de la República*. Bogotá: Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución y se dictan otras disposiciones.
- Linares, S., 2013. *La independencia judicial; conceptualización y medición*. En: G. Burgos, ed. *Independencia judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Como?*. Bogotá: Editorial Isla.
- López, F., 2008. Autonomía y reformas. Cuba y la Reforma de Córdoba. En: E. Sader & P. Gentili, edits. *La reforma universitaria : desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 118-123.

- López, F., 2014. La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En: Aranzadi, ed. *Fiscalidad en tiempos de crisis*. s.l.:Thomson Reuters, pp. 39-60.
- López, L., 2011. *Análisis sobre pérdida de autonomía administrativa del Banco Central del Ecuador*. Quito: Universidad de las Américas.
- Lozano, I. & Julio, J., 2015. *Descentralización fiscal y crecimiento económico: evidencia regional en Panel de Datos para Colombia..* Bogotá: Banco de la República. Borradores de Economía.
- Luna, T., 2013. *El derecho humano a la independencia judicial en el sistema interamericano de derechos humanos. Un análisis del caso colombiano durante el periodo 2006-2009*. Segunda Edición ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Marsiske, R., 2015. *Autonomía 'is in the air': historia de dos propuestas de autonomía universitaria en México en los años veinte: 1923-1928. La autonomía universitaria en México*. México: UNAM.
- Martin, M., 2014. *Autonomía incrementada para universidades en Asia: Cómo hacerla funcionar?.* Bruselas: Policy Brief on Higher Education. Unesco.
- MEN, 2016. *Estadísticas de Educación Superior*. [En línea] Available at: https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiQ3sjJ_v7VAhUCZCYKHxu2AcMQFghMMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.mineduacion.gov.co%2Fsistemasdeinformacion%2F173

[5%2Farticles-212350_Estadisticas_de_Educacion_Superior_xl](#)[Último acceso: 25 agosto 2017].

Michellini, G., Acosta, F. & Ettlin, M., 2017. Modalidades de cooperación internacional universitaria en el contexto de la internacionalización de la educación superior argentina. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 23(36), pp. 86-115.

Molina, M., 2014. La autonomía institucional y académica de las universidades nacionales. Evolución conceptual en la legislación y jurisprudencia argentina. *Revista iberoamericana de educación superior*, 5(13), pp. 66-89.

Mollis, M., 2014. Administrar la crisis de la educación pública y evaluar la calidad universitaria en América Latina: dos caras de la misma reforma educativa. *Revista de la educación superior*, 43(169), pp. 25-45.

Mostacero, M., 2009. *Autonomía administrativa y financiera de las administraciones tributarias: la experiencia de la superintendencia nacional de administración tributaria en Perú*. Lima, Perú: XIX concurso de monografías CIAT/AEAT/IEF.

Mundet, E., 2016. El artículo 43 de la Ley 24.521: pautas para la interpretación y aplicación de la norma. *In Iune*, 1(1), pp. 11-24.

Narro, J. y otros, 2009. Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria. *Revista de la educación superior*, 38(152), pp. 65-94.

Nokkala, T., 2012. Autonomía Institucional y la actividad del espacio europeo de educación superior: Hechos o Discurso tokenístico?. En: S. C., ed. *Educación Superior*

Europea en la Encrucijada: Entre el Proceso de Bolonia y las Reformas Nacionales. Dordrecht, Países Bajos: Bologna Process, pp. 59-82.

ONU, 2000. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Fomento de Alianza para el Desarrollo Mundial. Meta 8.* [En línea] Available at: ONU, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Fomento de Alianza para el Desarrollo Mundial. Meta 8. 2000. [En línea] Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/global.shtml>[Último acceso: 11 noviembre 2016].

Peña, J. & Bojórquez, A., 2012. *Autonomía financiera municipal.* México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México.

Pérez, C., 014. Efectos del neoliberalismo del sistema de educación superior en México. *Cuadernos Fronterizos*, Volumen 31.

Pérez, P., Solanas, F. & Martínez, A., 2016. *Análisis de los procesos de transferencias de políticas públicas para el trabajo académico: mercantilización vs protección.* Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional del Mar del Plata.

Real Academia Española, 2017. *Significados autonomía.* [En línea] Available at: <http://dle.rae.es/?w=autonom%C3%ADa>[Último acceso: 8 septiembre 2017].

Richter, U., 2017. *De la protesta a la participación ciudadana (edición actualizada).* Quito, Ecuador: Editorial Oceano.

Rikap, C., 2017. Percepciones sobre la autonomía universitaria de los docentes-investigadores de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la Universidad de

- Buenos Aires. Revista iberoamericana de educación superior. *Revista iberoamericana de educación superior*, 8(23), pp. 138-162.
- Rovira, J. & García, X., 2014. *Competencia en autonomía e iniciativa personal*. Bogotá: Alianza Editorial.
- Rúa, C., 2013. La legitimidad en el ejercicio del poder político en el estado social de derecho: una revisión desde el caso colombiano. *Ius et Praxis*, 19(2), pp. 85-122.
- Sabsay, D., García, M., Nápoli, A. & Ryan, D., 2013. Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable. *FARN. Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, pp. 110-142.
- Saint, W., 2009. Marcos jurídicos para la gobernanza de la educación superior en África subsahariana. *Higher Education Policy*., Volumen 22, pp. 523-550.
- Scott, P., 2012. *Educación superior re-formada*. Londres: Psychology Press.
- Secretaría Distrital de Planeación, 2004 a 2012. *Presupuesto anual, Bogotá Distrito Capital*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Sen, A., 2000. *Desarrollo y libertad*. Madrid: Planeta.
- Sentencia C-037, 1996. *Corte Constitucional*. Bogotá: Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.
- Shattock, M., 2014. *Tendencias internacionales en gobierno universitario: autonomía, autogobierno y la distribución de la autoridad*. Abingdon: Abingdon.

- Sporn, B., 2011. *Convergencia o divergencia en las políticas educación superior internacionales: lesiones desde Europa*. Viena: Universidad de Viena.
- Tang, X., 2001. Autonomía universitaria y desarrollo integral del ser humano. *Investigación de la educación superior de China*, Volumen 5, pp. 21-23.
- Tapper, E. & Salter, B., 2006. El concepto cambiante de autonomía universitaria. *Revista de la Educación Superior*, pp. 109-132.
- Ugalde, F., 2015. Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Issue 29, pp. 253-264.
- Van Arcken, E., 2014. La independencia judicial en Colombia. Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas. *Administración Pública*, Volumen 10, pp. 47-78.
- Vázquez, G., 2015. La autonomía universitaria en la disputa por el legado reformista. *Universidades*, Volumen 66, pp. 34-40.
- Vieira, M. & Vidal, J., 2012. Tendencias de la Educación Superior Europea e implicaciones para la orientación universitaria. *Revista española de orientación y psicopedagogía*, 17(1).
- Villar, L. y otros, 2016. *Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad*. Bogotá: Fedesarrollo.

Yuan, Z. W., 2006. Revisión de la autonomía universitaria. *Modern Univeity Education* ,
16(6), pp. 16-21.